



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

LUIZ CLAUDIO ALEXANDRE DE SOUZA

**A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE TI NO STJ
NA MODALIDADE
FÁBRICA DE SOFTWARE.**

Brasília
2010

LUIZ CLAUDIO ALEXANDRE DE SOUZA

**A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE TI NO STJ
NA MODALIDADE
FÁBRICA DE SOFTWARE**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em Gestão e Administração Pública.

Orientador: MsC.Rogério Rodrigues da Silva

Brasília
2010

LUIZ CLAUDIO ALEXANDRE DE SOUZA

**A CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TERCEIRIZADOS DE TI NO STJ
NA MODALIDADE
FÁBRICA DE SOFTWARE**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de
Pós-graduação *Lato Sensu em Gestão e
Administração Pública*.

Orientador: MsC.Rogério Rodrigues da
Silva

Brasília, ____ de _____ de 2010.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Nome completo

Prof. Dr. Nome completo

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho ao meu segundo filho que ainda se encontra no ventre da minha esposa e não sei se é menino ou menina, mas que representa um renascer.

AGRADECIMENTO(S)

Agradeço a Deus pelo fôlego da vida;

Agradeço a minha esposa e meu filho pela compreensão enquanto estive ausente trabalhando na conclusão deste;

Agradeço ao STJ, pela oportunidade e investimento;

E, por fim, a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão deste trabalho.

“Digno é o trabalhador do seu salário”
(Lucas 10.7)

RESUMO

O presente trabalho foi baseado em pesquisa de natureza qualitativa, exploratória e descritiva, através de vasto material teórico e do estudo de caso do Superior Tribunal de Justiça, em entrevistas não estruturadas com o objetivo de avaliar a eficiência do contrato de serviço terceirizado em TI na modalidade: Fábrica de Software, gerido pela Secretaria de Tecnologia da Informação do STJ, bem como analisar a sua conformidade com a regulamentação vigente. Inicialmente são apresentados elementos teóricos e contextuais sobre terceirização, alguns princípios e legislações que compõem a matéria, elementos sobre a terceirização da tecnologia da informação no setor público, onde a demanda por serviços e a complexidade do setor modernizou a legislação. Mostra ainda que a crescente demanda por serviços públicos ratifica o processo de terceirização envolvendo diversas variáveis e em TI elas são multiplicadas. Por fim a existência ou não dos princípios constitucionais na contratação do serviço de terceirização em TI na modalidade: Fábrica de Software no Superior Tribunal de Justiça.

Palavras-chave: Terceirização. Terceirização de TI. Fábrica de Software.

ABSTRACT

This work was based on qualitative research, exploratory and descriptive, through extensive theoretical material and case of STJ, Brazil's Superior Court of Justice in unstructured interviews in order to evaluate the efficiency of the service contract in IT outsourcing mode: Software Factory, run by the Department of Information Technology from the Brazil's Superior Court of Justice, as well as examining its conformity with the regulations. Initially we present theoretical and contextual factors on outsourcing, some principles and laws that comprise matter, material on the outsourcing of information technology in the public sector where demand for services and complexity of the sector modernized legislation. It also shows that the growing demand for public services ratifies the outsourcing process involving several variables in IT where they are multiplied. Finally the existence or not of constitutional principles in the contracting of service outsourcing in IT mode: Software Factory in Brazil's Superior Court of Justice.

Key words: Outsourcing. IT outsourcing. Software Factory.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Fábrica de Software.....	35
FIGURA 2 - Estrutura organizacional da STI.....	39
FIGURA 3 – Projetos concluídos pela Fábrica de Software em 2009.....	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCOM - Coordenadoria de Comunicação
CDES – Coordenadoria de Desenvolvimento
CIEP – Coordenadoria de Infra-Estrutura e Produção
CORE – Coordenadoria de Relacionamento
GST- Gestão de Serviços de Transportes
MPT- Ministério Público do Trabalho
SAPRO - Seção de Análise e Projeto
SAREM – Seção de Acesso Remoto
SDWEB -Seção de Desenvolvimento WEB
SEAJUD – Seção de Atendimento Presencial a Área Judiciária
SEATAD – Seção de Atendimento Presencial a Área Administrativa
SEBAD -Seção de Banco de Dados
SECDE - Seção de Desenvolvimento
SECOR- Seção de Serviços Corporativos
SEGAB – Seção de Atendimento Presencial aos Gabinetes
SEGER- Seção de Gerência de Rede
SEGHS – Seção de Gerência de hardware e Software
SEMEQ - Seção de Metodologia e Qualidade
SEMIN- Seção de Atendimento a Ministros
SEMOR - Seção de Modelagem de Negócio e Requisito
SEOPS- Seção de Sistemas Operacionais
SERTE -Seção de Rede de Telecomunicação Fixa e Móvel
SESOP-Seção de Operação e Controle de Serviços
SESRE-Seção de Segurança de Rede
SETES- Seção de Testes
SGRES Seção de Gerência de Rede Física e Operação de Serviços
STI – Secretaria de Tecnologia da Informação
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TCU – Tribunal de Contas da União
TI – Tecnologia da Informação
TST- Tribunal Superior do Trabalho

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1 VISÃO GERAL SOBRE TERCEIRIZAÇÃO.....	13
1.1 Conceitos.....	13
1.2 Terceirizações no Setor Público.....	14
1.2.1 Referencial teórico e Elementos característicos.....	14
1.2.1.1 O Contexto Histórico.....	14
1.2.1.2 A Reforma do Estado.....	15
1.2.1.3 Das contratações.....	17
1.2.1.4 Os aspectos normativos.....	18
1.2.1.5 Os entendimentos do TST-TCU - MPT.....	19
1.2.1.6 Princípio da Impessoalidade.....	22
1.2.1.7 Princípio da Eficiência.....	23
1.2.1.8 Princípio da Economicidade.....	24
1.2.1.9 O Papel do Gestor de Contratos.....	25
1.2.1.10 A Responsabilidade subsidiária do Estado.....	25
2 TERCEIRIZAÇÃO DE TI NO SETOR PÚBLICO.....	27
2.1 TI Controle.....	29
2.2 Conceitos.....	33
2.2.1 Tecnologia da informação (TI).....	33
2.2.2 Governança Pública.....	34
2.2.3 Governança de TI.....	34
2.3 Fábrica de Software.....	35
3 METODOLOGIA.....	37
3.1 Sujeitos.....	37
3.2 Procedimentos.....	37
3.3 Cenário do estudo.....	38
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	42
CONCLUSÃO.....	48
REFERÊNCIAS.....	51

INTRODUÇÃO

A terceirização de mão-de-obra na administração pública é prática habitual, acontece em larga escala, envolvendo um número considerável de pessoas empregadas por empresas contratadas para a prestação de serviços ou, na maioria das vezes, para o fornecimento de mão-de-obra visando a sua execução. Este trabalho procura mostrar a evolução da terceirização de TI no setor público. Amparado pela discussão de normas, legislações e outras práticas de terceirização no setor de TI, o objetivo geral do trabalho é verificar a eficiência desse tipo de contratação em um Tribunal Superior, qual seja o STJ.

Para tal, mostra-se que a eficiência na contratação de um serviço de TI não está só em cumprir a legislação, a norma, ou em buscar o menor preço, mas também na qualidade do produto final.

Problema e justificativa.

Em 2007, a Secretaria de Tecnologia da Informação - STI, através da Coordenadoria de Desenvolvimento (CDES) contratou um serviço terceirizado na modalidade Fábrica de Software. A fábrica em questão desenvolveu um software para a Coordenadoria de Transportes - GST, o que demorou muito tempo para sua conclusão e apresentou diversas inconsistências, implicando na sua baixa qualidade no que se esperava do produto.

Desta feita, algumas perguntas nortearam a realização deste trabalho: Será que essa produção, o GST, na modalidade de contratação de fábrica de

software foi um caso isolado, uma exceção? Que tipo de riscos esse tipo de contratação pode trazer para o Tribunal? Há algo errado no contrato ou não?

Objetivos do trabalho

O objetivo geral do trabalho é verificar a eficiência da contratação de empresa terceirizada para a realização dos serviços de TI no STJ.

Os objetivos específicos são: 1) descrever e confrontar a legislação atual quanto à modalidade de contratação de terceirizados no serviço público; 2) verificar se essa modalidade de terceirização de serviços pode ser aplicada à fabricação de software do Tribunal, visto não ser esta a atividade fim da organização; 3) verificar a necessidade de um serviço terceirizado de TI no Tribunal visto o número de servidores efetivos também especialistas na área; 4) verificar a qualidade do produto geral pela fábrica de software no Tribunal.

Estrutura do Trabalho

No primeiro capítulo são apresentados elementos teóricos e contextuais sobre terceirização, alguns princípios e legislações que compõem a matéria, trazendo uma visão geral sobre o assunto. No segundo capítulo discute-se o contexto e conceitos sobre terceirização de TI no setor público, sua evolução entre as demais modalidades de serviços, a consequência da forte demanda e a complexidade do setor, que moderniza a legislação e impõem novas práticas. No terceiro capítulo fica demonstrada a metodologia que foi aplicada para alcançar os objetivos pretendidos. E por fim os resultados e a discussão que compõem o tema.

1 VISÃO GERAL SOBRE TERCEIRIZAÇÃO

1.1 Conceitos

O termo terceirização, deriva do latim *tertius*, significa um estranho na relação entre duas pessoas, ou seja, um intermediário que executa uma atividade necessária a ambos. Na terceirização acontece uma transferência da atividade de produzir bens ou serviços de uma empresa para outra. Essa transferência de atividades ocorre pela necessidade de especialização, de aperfeiçoamento, pela redução de custos e pelo desenvolvimento de novas técnicas administrativas para uma melhor gestão de negócios e aumento de produtividade (MARQUES e ABUD, 2007).

A terceirização como forma de trabalho é uma transferência a terceiros de serviços acessórios do processo produtivo, tendo surgido nos Estados Unidos durante a Segunda Guerra Mundial, em decorrência da grande demanda por armamentos. Ainda no século XX, nas décadas de 50 e 60, a técnica teria sido introduzida no Brasil, por meio das empresas do setor automobilístico (RAMOS, 2001).

Com a globalização na década de 90, a terceirização ganhou fôlego devido à presença de grandes empresas multinacionais em grandes disputas por novos mercados. A busca por maior eficiência e pela redução dos custos do processo produtivo foram fatores determinantes para conquista desses mercados. Desta forma, um modelo empresarial baseado na racionalização dos processos de produção, na redução da estrutura administrativa e em um melhor gerenciamento dos estoques, utilizando novas técnicas de administração, nas quais se insere a terceirização de atividades secundárias, torna-se ideal. Sem falar dos avanços

tecnológicos nas áreas de produção, transporte e comunicação que são constantes e fortalecem este ambiente competitivo (RAMOS, 2001).

1.2 Terceirizações no Setor Público

1.2.1 Referencial teórico e Elementos característicos

1.2.1.1 O Contexto Histórico

Instituído pelo regime militar o Decreto-Lei nº 200/1967 é visto como o marco legal da terceirização no setor público brasileiro que tinha por objetivo reduzir a burocracia estatal e o crescimento desmesurado do Estado. De acordo com o art. 10 do Decreto, “a execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada”, inclusive para a órbita privada, mediante contratos ou concessões (inciso “c” do § 1º). As décadas seguintes ao Decreto, no entanto, foram marcadas pela expansão da atuação do Estado na atividade produtiva do país, pela excessiva regulamentação da economia, pela forte proteção do mercado interno e que levou de forma inevitável a um crescimento desmesurado do Estado (PEREIRA, 1997).

Esse crescimento estendeu-se com bastante amplitude à dimensão do serviço público, gerando um intervencionismo que procurava anular qualquer participação da iniciativa privada. Essa atuação sem limites provocou uma reação na iniciativa privada que passou a enfrentar a concorrência do Estado. Com isso o Estado torna-se burocrata, inchado, ineficiente e em oposição a uma iniciativa privada eficiente, fazendo a economia mergulhar em uma profunda recessão (RAMOS, 2001).

O tamanho do Estado e os gastos públicos foram vistos como a causa dos principais males econômicos: inflação, estagnação e desemprego. Surge, então, a necessidade de programar reformas com o objetivo de reduzir o tamanho do Estado, diminuindo sua presença em atividades econômicas, sobretudo por meio de privatização de empresas estatais e da concessão de serviços públicos à iniciativa privada. Ganha impulso a terceirização na administração pública, caracterizada pela contratação de empresas privadas para a prestação de serviços, em substituição à execução direta por parte do setor público (RAMOS, 2001).

1.2.1.2 A Reforma do Estado

O Estado brasileiro passou por várias fases: de um Estado oligárquico e patrimonial, que caracteriza o Império e a Primeira República, para um Estado autoritário e burocrático que nasce com o primeiro governo Vargas e com a Reforma Burocrática de 1936; de um Estado gerencial com Castelo Branco e em seguida, o retrocesso para um Estado burocrático, logo depois acontece a transição democrática, em 1985 e, com isso, a volta perspectiva de um Estado gerencial (PEREIRA, 1997).

De um Estado burocrático para um Estado gerencial há uma transição gradual, marcada por um intenso processo de industrialização, mas nem por isso o Estado torna-se desenvolvido em relação aos países ricos e muito menos diminuiu a distância econômica e tecnológica em relação a eles. Neste contexto, as empresas e os trabalhadores organizados ampliam suas bases e se diversificam (RAMOS, 2001).

Com a Constituição Federal de 1988, surge o princípio da livre concorrência na economia, baseada na livre iniciativa (art. 170), e estabelece que “a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo” (art. 173). Entretanto, o mercado continuou fortemente regulado e protegido pelo Estado.

Com a globalização na década de 90 e em meio a uma grande crise econômica, a reforma do Estado tornou-se o tema central, impulsionando o Programa Nacional de Desestatização, no governo de Fernando Collor de Mello. O Estado mergulha numa era de crise política e econômica persistentes, até que, em 1994, no governo Itamar Franco, foi implantado o Plano Real que propiciou a estabilização monetária. Em seguida, no governo Fernando Henrique Cardoso, foi aprovado e implantado o Plano Diretor da Reforma do Estado (PEREIRA, 1997).

Segundo Pereira (1997), o Plano Diretor da reforma do Estado visava solucionar quatro problemas: delimitar o tamanho do Estado, redefinir o papel regulador do Estado, recuperar a capacidade financeira e administrativa do governo e assegurar a governabilidade.

Na delimitação do tamanho do Estado estavam previstas ações envolvendo a privatização de empresas estatais e a terceirização das atividades consideradas auxiliares ou de apoio, como os serviços de limpeza, vigilância, transporte, copa, serviços técnicos de informática e processamento de dados. Segundo o Plano Diretor, esses serviços deveriam, em princípio, ser terceirizados, ou seja, contratados com terceiros, mediante licitação pública, pois, como serviços de mercado, passariam a ser realizados competitivamente com substancial economia para o setor público (PEREIRA, 1997).

O Plano de Reforma do Estado também propôs uma nova política de recursos humanos. Pela nova política, o recrutamento de novos servidores seria orientado para a priorização do provimento de cargos nas áreas de formulação de políticas públicas e nas funções típicas de Estado, evitando-se o preenchimento de vagas para atividades de menor qualificação e em áreas de apoio administrativo. A principal justificativa era que o avanço da informatização, a revisão de rotinas e de procedimentos em algumas atividades permitia a extinção de cargos ou exigia a reestruturação das atribuições (PEREIRA, 1997).

Com a reforma, o Estado sofreu grandes modificações que afetaram significativamente seu desempenho e assim, passa a ter um papel mais normativo e gerencial.

1.2.1.3 Das contratações

A contratação de mão de obra terceirizada no setor público consiste na possibilidade de contratar terceiro para a realização de atividades que não constituem o objeto principal do Estado. Uma possibilidade, no âmbito da Lei, estabelecida para redução da participação do Estado, em tarefas impróprias ou consideradas de atividade meio. Os limites desse instrumento permitem vislumbrar a fronteira final do serviço público. Essa contratação pode envolver tanto a produção de bens, como de serviços permanentes ou temporários (MARTINS, 2005).

A terceirização no serviço público já era possível desde 1967, com o Decreto-Lei nº 200, mas só ocorreu rapidamente na década de 1990, após a aprovação do Plano Diretor da Reforma do Estado. O Plano teve como política de pessoal a criação de novas carreiras de nível superior e a extinção de cargos de

nível médio e intermediário, bem como a demanda pelos serviços dos cargos extintos passaria a ser atendida por contratos de terceirização (MARTINS, 2005).

Os contratos de serviços terceirizados como modelo de gestão Administrativa não podem ser confundidos com contratação de mão-de-obra. Terceirizar não significa simplesmente contratar mão-de-obra para executar tarefas definidas. Terceirizam-se os serviços, a serem prestados, exigindo por parte da empresa contratada profissionalismo e qualidade. Admite-se que alguns serviços impliquem a alocação de mão-de-obra nas dependências da contratante. Nesses casos é importante que a instituição saiba conviver de forma harmoniosa com a mão-de-obra agregada ao seu ambiente de trabalho (MARTINS, 2005).

Para Di Pietro (2005) Os contratos de terceirização no setor público são absurdos, ilícitos e ilegais. São contratados serviços envolvendo a alocação de mão-de-obra como sendo de prestação de serviços técnicos especializados, quando, na realidade, não há a prestação de serviços e sim apenas o fornecimento de mão-de-obra para o Estado, correspondendo a uma falsa terceirização, com a intenção de burlar a exigência de concurso público, favorecendo o apadrinhamento político e contrariando o interesse público.

1.2.1.4 Os aspectos normativos

A norma geral que abrange a contratação de serviços terceirizados foi estabelecida pela Lei nº 8.666/1993 que determina a contratação de serviços (e obras) com terceiros por meio de licitação (art. 2º). A Lei define serviço como “toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração”.

O Decreto nº 2.271/1997 estabeleceu a execução indireta das atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares. Sendo assim, o decreto determinou que fosse dada preferência à execução indireta das atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copa, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (art. 1º).

O contrato para execução desses serviços de forma continuada foi objeto da Instrução Normativa/MARE nº18/1997, Não havia na legislação citada, referência ao termo “terceirização de mão-de-obra”, mas à expressão “alocação de mão-de-obra” (Anexo II, subitem 1.1) em contratos de prestação de serviços. Essa norma foi revogada e substituída pela Instrução Normativa nº 2/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A Instrução Normativa revogada previa a contratação baseada em unidade de medida definida em número de postos de serviço, mas com apuração do custo do homem-mês. Não se pode admitir que o objeto contratual seja caracterizado exclusivamente como fornecimento de mão-de-obra e sim fornecimento de serviços (MARQUES e ABUD, 2007).

1.2.1.5 Os entendimentos do TST - TCU - MPT

Pela ausência de uma legislação específica que regulasse a terceirização de mão-de-obra no setor público, o Tribunal Superior do Trabalho firmou através da Súmula nº 331, uma jurisprudência sobre o assunto. Este enunciado traçou e impôs os limites da terceirização lícita. Para Ramos (2001), essa súmula afirma que é ilegal a contratação de trabalhadores por empresa interposta, ficando configurado o vínculo empregatício diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de

contratação de trabalho temporário e nas seguintes situações: contratação de serviços de vigilância, serviços de conservação e limpeza, e serviços especializados ligados a atividade-meio do tomador, desde que inexistam a personalidade e a subordinação direta. A Súmula também ressalva que não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública a contratação ilegal de trabalhadores, por meio de empresa interposta.

No entanto, a Súmula não livrou os órgãos da administração pública da responsabilidade subsidiária quanto ao inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte do empregador contratado. Mesmo a Súmula assegurando que a contratação de serviços especializados ligados a atividade-meio não gera vínculo empregatício com o tomador, a distinção entre atividade-meio e atividade-fim não fica clara e está longe de ser objetiva (RAMOS, 2001).

O Tribunal de Contas da União ao analisar as contas do Governo Federal referentes ao exercício de 2006 comenta sobre a legalidade da terceirização na administração pública. O relatório do TCU reitera que a terceirização envolve a contratação de empresas para desenvolver atividades ligadas a área-meio, sem vínculo de subordinação com a Administração. Segundo o TCU, a terceirização que não atender a esses requisitos padece de irregularidade, pois viola o inciso II do art. 37 da Constituição Federal, que trata da vinculação trabalhista por meio de concurso público de provas ou de provas e títulos, o Decreto nº 2.271/1997, que trata da subordinação dos empregados da contratada à administração do órgão (BRASIL, 2005 apud MARQUES; ABUD, 2007).

O Tribunal de Contas da União apontou ainda o crescimento desproporcional da terceirização de mão-de-obra em relação às despesas com

pessoal e a utilização de terceirizados em atividades fim, no seu relatório no exercício de 2006.

O Ministério Público do Trabalho assinou em 05 de junho de 2003, um Termo de Ajustamento de Conduta com a União em que ficou acordado o impedimento de contratação, por meio de cooperativas de trabalhadores para a prestação de serviços ligados às suas atividades-fim ou meio quando o trabalho a ser executado precisar de uma direta relação de subordinação ao tomador ou ao fornecedor dos serviços, nas áreas de: limpeza e conservação; segurança, vigilância, portaria e recepção; copa; reprografia; telefonia; manutenção de prédios, equipamentos, veículos e instalações; secretariado e secretariado executivo; auxiliar de escritório e auxiliar administrativo; *office boy* (contínuo); digitação; assessoria de imprensa e de relações públicas; motorista; ascensorista; enfermagem; agentes comunitários de saúde; e outros.

O TAC do MPT evoca o princípio da legalidade que deve ser o pilar de sustentação dos contratos de terceirização por parte da administração pública, sem falar que a contratação de trabalhadores por meio das cooperativas de mão-de-obra é um claro descumprimento das leis trabalhistas (MOREIRA FILHO, 2006 apud MARQUES; ABUD, 2007).

Esses instrumentos normativos foram ratificados pelo Tribunal de Contas da União em 2006 quando ressaltou a obrigatoriedade do seu cumprimento integral no que se refere à terceirização.

1.2.1.6 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade exige da Administração pública atos imparciais, isonômicos, sempre observando a finalidade e o interesse públicos (DI PIETRO, 2005). Na terceirização a impessoalidade deve estar presente, pois deve ser irrelevante ao tomador dos serviços a identidade do agente que desempenha a atividade, já que o objetivo do contrato é a obtenção do resultado material especificado.

De maneira simples, o trabalhador terceirizado é empregado, contratado pela empresa prestadora para trabalhar para tomadora dos serviços, todavia, fica sujeito às ordens da empresa prestadora (MARQUES e ABUD, 2007).

A administração deve reportar-se somente aos prepostos e responsáveis indicados pela empresa. A pessoalidade e a subordinação também são proibidas. Por esse Decreto fica ainda vedado à Administração ou aos seus servidores praticar atos de ingerência na administração da contratada, como direcionar a contratação de pessoas para trabalhar na empresa ou exercer o poder de mando sobre os empregados. Todavia, observa-se na Administração é uma falta total de observância do princípio da impessoalidade, visto que alguns dirigentes indicam as pessoas que devem ser contratadas, estabelece uma relação que compromete toda a imagem de probidade do serviço público, criando vínculos não funcionais e promíscuos (MARQUES e ABUD, 2007).

Segundo Di Pietro (2005), o descumprimento da regra da impessoalidade na terceirização na modalidade de fornecimento de mão-de-obra pela administração pública é claro e notório. Segundo a autora, nos contratos de fornecimento de mão-de-obra aparecem os atributos da pessoalidade e subordinação na relação entre o pessoal da empresa contratada e o tomador de serviços, o que caracteriza

verdadeira relação de emprego. Essa situação favorece o nepotismo e o apadrinhamento, como se verifica em situações em que se muda a empresa prestadora de serviços, mas os empregados são os mesmos que prestavam serviços em nome da empresa anterior.

1.2.1.7 Princípio da Eficiência

O art. 37, da Constituição Federal de 1988, inclui a eficiência no rol dos princípios da Administração Pública. Isso devido ao reconhecimento da precariedade do Estado em ser eficiente. Significa dizer que necessariamente, os atos do Estado têm por finalidade obter resultados positivos e qualitativos para o Serviço Público, atendimento satisfatório e eficaz das necessidades coletivas (RAMOS, 2001).

A importância da eficiência se acentua com o advento do Estado moderno, passando a ser um dos pilares sobre os quais se apóia toda atividade administrativa do estado (RAMOS, 2001).

Segundo Di Pietro (2005), o princípio da eficiência deve ser visto na forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para obter os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Segundo Meirelles (2006), a eficiência é um dos deveres da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade o que exige resultados positivos, qualitativos e satisfatórios para o serviço público.

À medida que o gestor público se preocupa em agir corretamente está se voltado também para a eficiência que nada mais é que uma melhor utilização dos recursos disponíveis. Por isso, é esperado que o Estado adote a eficiência como uma diretriz da administração pública para garantir a efetividade e economicidade de seus contratos.

Desta forma, cabe ao gestor público ao contratar qualquer serviço terceirizado primar pela eficiência e zelar pelo seu cumprimento a fim de atender esse tão valioso princípio da administração pública.

1.2.1.8 Princípio Economicidade

O princípio da economicidade é a forma racional da aplicação dos recursos públicos, para que os resultados coincidam com os fins almejados. Entende-se que o princípio da economicidade está relacionado com a eficiência na aplicação dos recursos públicos (RAMOS, 2001).

A globalização exigiu que o Estado se tornasse mais econômico na realização de suas tarefas, para aliviar a carga tributária sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente. Isso permitiu a superação da administração burocrática através da implantação da administração gerencial, que enfatiza a economia, a eficiência e a qualidade na prestação dos serviços públicos.

O desenvolvimento de uma cultura gerencial foi incentivado e deve ser continuado em todos os contratos de terceirização na administração pública para que o avanço até aqui alcançado não fique comprometido (MOREIRA FILHO, 2006 apud MARQUES; ABUD, 2007).

1.2.1.9 O Papel do Gestor de Contratos

O papel do gestor de contratos é definido no art. 67 da lei 8.666/93, cabe a ele planejar, organizar, comandar, coordenar e controlar a gestão dos contratos que garantam a existência da organização.

A Gestão de Contratos é um conjunto de procedimentos administrativos que envolvem a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização, a execução contratual, a fiel observância das cláusulas contratuais e a perfeita realização do objeto, que tem como fundamento o atendimento de uma necessidade pública, considerando os aspectos técnicos da contratação, o cronograma de trabalho e a qualidade do material e serviço contratados (MEIRELLES, 2006).

O controle e a fiscalização da execução dos contratos são peças chaves para que a administração tenha efetividade, economicidade e eficiência na gestão de contratos e, assim, alcance o interesse público.

1.2.1.10 A Responsabilidade subsidiária do Estado

De acordo com a Súmula nº 331 do TST, “o inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica na responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços quanto àquelas obrigações”. Essa regra refere-se à contratação de trabalhadores por meio de empresa terceirizada, sendo extensível aos órgãos da administração pública, apesar de ir contra o dispositivo na Lei nº 8.666/1993 (art. 71, § 1º), “a inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, não transfere à administração pública a responsabilidade por seu pagamento”. No entanto, no (art. 71, § 2º) “a Administração Pública responde

solidariamente com o contratado pelos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato”.

A Súmula nº 331 consagra a responsabilidade do Estado, apesar do disposto na Lei de Licitações e Contratos. Pela doutrina fica entendido que mesmo quando o contratante é o Poder Público, subsiste o dever de indenizar os trabalhadores diretamente envolvidos na execução do contrato, em caso de inadimplemento do devedor principal. Assim, a responsabilidade é do Estado em caso de inadimplemento da contratada e isso acarreta um potencial risco aos cofres públicos, em decorrência da terceirização, esse risco deve ser ponderado pelo administrador público na hora de decidir terceirizar (RAMOS, 2001).

2 TERCEIRIZAÇÃO DE TI NO SETOR PÚBLICO

A Lei 7.232/1984 estabeleceu a *Política Nacional de Informática*, onde os serviços de TI deveriam ser executados de forma estratégica e contribuir para o desenvolvimento da Nação. O Estado assume o papel de desenvolver políticas, diretrizes e executar de forma exclusiva os serviços de TI dentro da administração pública (SAAD, 2006).

Com o Plano Diretor da Reforma do Estado ocorre uma mudança de paradigma e os serviços de TI ficam preferencialmente a cargo da iniciativa privada, que através de contratos de terceirização se expandem pelo setor público. Essa expansão fica mais evidente quando da criação das chamadas empresas estaduais de processamento de dados ligadas ao SERPRO (SAAD, 2006).

Com o aumento da demanda por serviços cada vez mais específicos, verificou-se que as contratações de TI no setor público tinham sérios problemas de desempenho em decorrência da falta de formalização do processo de contratação, da falta de conhecimento sobre ele e ainda de deficiências na sua execução (SAAD, 2006).

Ao terceirizar um serviço de TI, o que é solução pode se transformar em um enorme problema. Os objetivos, metas, indicadores e os fatores de riscos devem, portanto, ser levantados em consideração, o que exige um projeto gerencial com todas as fases detalhadas a fim de ocorrer uma contratação segura (SAAD, 2006).

A contratação de serviços de TI não será eficaz, eficiente e efetivamente econômica se não existir um amplo planejamento que seja capaz de orientar os

investimentos, assegurar os benefícios pretendidos e estabelecer processos para alcançar os objetivos estabelecidos. Esse planejamento deve envolver toda a organização, fornecendo à área de TI a clareza necessária acerca da direção e de seus objetivos. Toda contratação de serviços de TI deve possuir como objetivo maior o atendimento dos objetivos estratégicos, detalhando os objetivos pretendidos, os indicadores e metas (SAAD, 2006).

Os problemas envolvendo contratações com serviços de TI levaram o Tribunal de Contas da União a criar em 2004 um colegiado de gestores chamado TI Controle que, entre outras coisas, manifestou-se a favor do planejamento estratégico para alcançar contratações adequadas dos serviços pretendidos. A evolução do controle imposto pelo TCU em conjunto com a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) gerou uma instrução normativa SLTI/MP- nº 4/2008, que é conhecida como IN 4. Esse dispositivo determina que todas as contratações de serviços de TI devem ser precedidas de planejamento, em harmonia com o planejamento estratégico da organização, no intuito de reforçar as possibilidades de alcance de benefício para os processos de negócio (SAAD, 2006).

A IN 4 alinha o planejamento estratégico organizacional à contratação, além disso, estabelece um modelo estruturado baseado em fases, papéis, responsabilidades e documentos de apoio. Determina ainda que a contratação seja baseada em resultados e que o setor público empregue a governança de TI associando as melhores práticas e métodos. Além disso, regulamenta também o uso de pregão eletrônico na contratação de serviços, na aquisição de produtos e no desenvolvimento de projetos de TI no âmbito da administração pública federal (AYRES, 2009).

A IN4 veda também a contratação de mais de uma solução em TI em um único contrato. Determina que a gestão de processos de TI e as atividades de coordenação na área de segurança de sistemas não podem ser terceirizadas. Os órgãos ficam, portanto, impedidos de estabelecer vínculo de subordinação com funcionários das empresas fornecedoras e de contratar funcionários para trabalhar por meio da métrica homens-hora (AYRES, 2009).

Com a IN4, o setor público retoma o papel de desenvolver políticas, controlar modelos e executar novas diretrizes através de uma gestão estratégica de TI, passo contrário ao que foi dado com o Plano Diretor da Reforma do Estado, onde tudo isso estava com a iniciativa privada. Ainda estabelece parcerias entre as organizações públicas com vistas a alcançar soluções de melhor qualidade e de menor custo (AYRES, 2009).

2.1 TI Controle

Os gestores de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União e da Controladoria-Geral da União, representantes do Controle Externo e Interno do Poder Executivo, iniciaram um processo de aproximação com vistas ao estabelecimento de canal efetivo para troca de informações de interesses de ambas as partes, visando, principalmente, alavancar o controle da gestão pública. Essa iniciativa atraiu o interesse de outros órgãos do governo federal, o que resultou na criação da Comunidade de Gestores de Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle da Gestão Pública, instituída em abril de 2006. Essa comunidade representante do TCU, da CGU, da Secretaria Especial de Informática do Senado Federal - PRODASEN, da Procuradoria-Geral da República-PGR, do Ministério da

Justiça-MJ, da Câmara de Deputados, do Supremo Tribunal Federal-STF, do Superior Tribunal de Justiça-STJ e os demais Tribunais Superiores (TI Controle).

A modalidade essencial de atividade é a troca das melhores práticas nos órgãos representados, com a finalidade de constituir uma ampla rede de auxílio mútuo na solução de problemas relativos à aplicação de TI. Isso franqueia o acesso a um fórum de discussão entre pessoas que lidam com problemas similares, facilitar a aplicação das melhores práticas de trabalho relativas ao tema, com a vantagem de garantir fluxo mais dinâmico para a transmissão do conhecimento. Com a ampliação do grupo, que passou a agregar a experiência de titulares de outros órgãos do governo federal, ampliou-se também o escopo das ações a serem desenvolvidas, resultando na necessidade de se definir formalmente as bases da cooperação técnica com vistas a melhorar os resultados do sistema de controle na esfera federal. Assim, celebrou-se Acordo de Cooperação Técnica entre os membros do grupo, com foco nas seguintes ações:

- Formulação de processos de trabalho de comunicação entre os órgãos da comunidade, bem como provimento da infra-estrutura tecnológica para esses processos, que inclui a definição de formatos de intercâmbio de informações;
- Compartilhamento de conhecimentos e informações relativos a TI, tais como melhores práticas, políticas internas, normativos internos, descrições de processos de trabalho, especificações técnicas e modelos de documentos e de artefatos;
- Compartilhamento de soluções de TI e bases de dados;
- Identificação, modelagem e implantação de processos de trabalho que perpassem os órgãos do sistema de controle, bem como concepção e implantação

das soluções de TI necessárias para apoiar esses processos, como sistemas de informação;

- Elaboração de soluções para problemas comuns aos órgãos da comunidade, como problemas a respeito de governança de TI, soluções de TI para apoiar processos de trabalho finalísticos e meio dos órgãos, contratação de bens e serviços de TI, aperfeiçoamentos de processos de trabalho e adoção de novos métodos e técnicas (TI Controle, 2008).

O colegiado TI Controle em prol da legalidade na contratação de serviços terceirizados de TI institui ainda algumas orientações:

1-Evitar a contratação irregular que são:

- a personalidade (ou habitualidade) e a subordinação direta;
- a ingerência da Administração na gestão dos empregados do Contratado;
- a utilização de recursos preponderantemente da Administração para realizar os serviços contratados;
- a remuneração do contratado pela simples disponibilidade de seus empregados, ao invés de remuneração proporcional aos resultados alcançados durante a execução do contrato; a gestão dos resultados do contrato mais dependentes da Administração do que do Contratado. (TI CONTROLE, 2008).

2- O modelo de prestação de serviços:

O modelo de prestação de serviços deve garantir o alinhamento do objeto com a estratégia de contratação de serviços do órgão (PLANO DE TRABALHO), de modo que somente ocorra a contratação de atividades EXECUTIVAS passíveis de execução indireta, incluindo a eventual atualização do próprio plano de cargos em vista das novas disponibilidades de serviços no mercado em condições vantajosas para a Administração, e atendimento ao Decreto-lei 200/1967, art. 10, §§ 7º e 8º, no sentido de recorrer, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, com o fim de evitar o crescimento desmesurado da máquina pública e também de favorecer o desempenho das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle. (TI CONTROLE, 2008).

3-O planejamento da contratação:

O processo de planejamento da contratação destina-se a viabilizar a seleção da alternativa de contratação mais vantajosa para a Administração,

em subordinação aos princípios da motivação, da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, e às diretrizes de ampliação da competitividade e de garantia do atendimento do interesse público, da finalidade e da segurança da contratação. (TICONTROLE, 2008)

4- Objetivo da contratação:

Na fundamentação do objetivo da contratação de serviços de TI deve-se procurar responder a perguntas como: Qual é a necessidade? Qual é o problema? O problema realmente precisa ser resolvido? Qual é o custo de resolvê-lo? Qual é o impacto de resolvê-lo? E o de não resolvê-lo? Quais as alternativas de solução? Só aperfeiçoar o processo de trabalho sem informatizar não resolveria o problema? Informatizar o processo realmente resolve o problema? Informatizar cria outros problemas ou gargalos? Os problemas ou gargalos gerados são problemas maiores que o problema a ser resolvido? Há soluções prontas? Qual a responsabilidade e o compromisso das unidades clientes que solicitam sistemas de informação e outros serviços de TI? Por exemplo: participam formalmente da definição da necessidade e dos requisitos de negócio da solução? Homologam os produtos e serviços entregues com relação à aderência ao negócio do órgão? Participam da atestação das faturas, com as implicações de também serem responsáveis no caso de detecção de mau gasto público? Finalmente, contextualmente falando, qual o risco do benefício pretendido não se realizar? (TICONTROLE, 2008).

5-Planejamento estratégico institucional:

A fundamentação do objetivo da contratação deve ser coerente com o planejamento estratégico institucional e da área de TI e demonstrar como a contratação produzirá resultados relevantes ao interesse público, quais indicadores serão utilizados para acompanhar e garantir a produção desses benefícios pretendidos, quem será responsável pelo acompanhamento e avaliação desses indicadores e em que periodicidade, e a existência de um contexto adequado e da disponibilidade dos recursos necessários (TICONTROLE, 2008).

6-O motivo da contratação:

Considerando que a falta de motivação e de planejamento podem impedir que sejam atendidos os princípios da eficiência, eficácia e economicidade dos gastos públicos, o planejamento das contratações de serviços de TI deve iniciar pela justificativa da necessidade desses serviços, explicitando a adequação entre a demanda prevista e a quantidade de serviço a ser contratada, juntamente com demonstrativo de resultados a serem alcançados em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais ou financeiros disponíveis, nos termos do art. 2º do Decreto 2.271/1997 e do benefício efetivo que seu atendimento possa retornar para a sociedade (TICONTROLE, 2008).

7- A fiscalização do contrato

A monitoração administrativa do contrato é a atividade a cargo da área administrativa, com apoio do fiscalizador na área de TI, que provê a garantia deque o contrato em execução: atende ao objeto contratual (eficácia); • consome a menor quantidade possível de recursos (eficiência); atende integralmente à legislação em vigor (legalidade); atinge os objetivos da contratação e contribui suficientemente para a obtenção dos benefícios pretendidos (efetividade); promove o melhor balanço custo/benefício possível, considerado o contexto em que se insere (economicidade) (TICONTROLE, 2008)

2.2 Conceitos

2.2.1 Tecnologia da Informação (TI)

Informática é a ciência que manipula a informação através do uso de equipamentos e procedimentos da área de processamento de dados; a palavra se origina do Francês – *informatique*, vocativo criado por Philippe Dreyfus, em 1962, a partir do radical do verbo francês *informer*, por analogia com *mathématique*, *électronique*, (SAAD, 2006).

Sistema de Informação é um conjunto organizado de pessoas, *hardware*, *software*, redes de comunicações e recursos de dados que coleta, transforma e dissemina informações em uma organização (SAAD, 2006).

Segundo Albertin (2002 apud SAAD, 2006. p–22) Tecnologia da Informação:

É um conjunto de técnicas para a construção de estruturas corporativas de dados que apoiem os procedimentos operacionais, de controle administrativo, de apoio aos processos de tomada de decisão e a estratégia competitiva da empresa, pelo uso da Informática e de sua tecnologia.

A Tecnologia da informação (TI) é o termo mais usado no âmbito do setor público, considerado como sendo o conjunto de *hardware*, *software*, serviço, sistema de informação e de comunicação, utilizado para obter, tratar dados e

fornecer informações (FIONA, 2001 apud SAAD, 2006).

A tecnologia da informação é um elemento indispensável em qualquer organização, fazendo parte dos processos organizacionais, dando elementos para tomada de decisões e ainda contribuindo de forma estratégica, sendo reconhecida como importante ferramenta para desenvolver um eficiente modelo de gestão pública.

2.2.2 Governança Pública

É a capacidade do setor público em formular, coordenar e implementar através dos recursos públicos políticas que atendam os anseios da sociedade, melhorando os serviços prestados, mantendo e trazendo benefícios. Este processo é dinâmico e requer do gestor público uma ação de controle e fiscalização para que os objetivos sejam alcançados de forma eficiente e eficaz (GONÇALVES, 2008).

2.2.3 Governança de TI

É um modelo de trabalho que uma organização adota, onde são definidas as responsabilidades, objetivos, plataformas, interfaces, processos, projetos, controles, recursos, medidas e mecanismos de desempenho para toda área de TI. Todo modelo organizado é definido pelo alinhamento estratégico da organização visando uma melhor gestão da área de TI (GONÇALVES, 2008).

Para Resende (2005) Governança de TI busca o compartilhamento de decisões de TI com os demais dirigentes da organização, estabelecem as regras, a organização e os processos que nortearão o uso da tecnologia da informação pelos

usuários, departamentos divisões, negócios da organização, fornecedores e clientes, e também determinarão como a TI deverá prover os serviços para a empresa.

O objetivo da governança de TI é assegurar que as ações de TI estejam alinhadas com o negócio da organização, agregando-lhe valor. O desempenho da área de TI deve ser medido, os recursos propriamente alocados e os riscos inerentes, mitigados. Assim, é possível gerenciar e controlar as iniciativas de TI nas organizações para garantir o retorno de investimentos e a adoção de melhorias nos processos organizacionais (Acórdão 1603/2008-TCU – Plenário).

2.3 Fábrica de Software

É uma nova forma de desenvolver de Software, antes feita de forma artesanal com compilação de códigos, hoje abrange uma ciência que utiliza um conjunto de processos, métodos, ferramentas padrão, planejamento e apoio automatizado para o desenvolvimento, executam serviços de produção que envolve estratégias de gestão e produção de sistemas conforme a demanda do cliente (REZENDE, 2006).

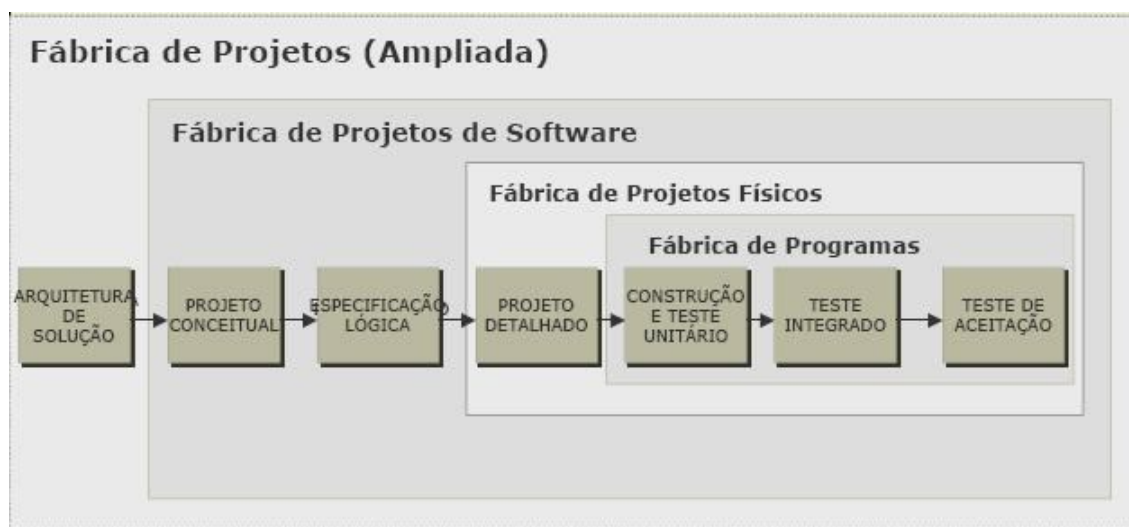


Figura 1- FÁBRICA DE SOFTWARE

Fonte: FERNANDES E TEIXEIRA (2004 apud GONÇALVES, 2008. p-24).

A fábrica de software tem um potencial muito grande para atender a demanda do setor público na área de desenvolvimento e manutenção de sistemas, esse potencial concentra-se no desenho da solução e na construção de sistemas. Para o desenho da solução é necessário conhecer os processos de negócios, neste caso a um risco grande, pois ficam expostos a terceiros o plano estratégico da organização. Na construção ou programação de sistemas o risco quase não existe, se acompanhado e bem documentado, pois envolve um trabalho inteiramente técnico com uso códigos e reuso de sistemas (REZENDE, 2006).

Um aspecto fundamental ao contratar um serviço da modalidade Fábrica de Software é primar pela qualidade de execução dos serviços. A garantia da qualidade está relacionada ao processo de rever e auditar as soluções apresentadas pelos fornecedores, de acordo com procedimentos e padrões aplicáveis e definidos pelo contratante. Isso deve ser feito de forma minuciosa, avaliando e detectando possíveis desvios em relação aos requisitos e padrões contratados. Outra ação seria uma constante renovação nos processos metodológicos e diversos testes no produto final para uma avaliação da qualidade e dos resultados obtidos (REZENDE, 2006).

3 METODOLOGIA

Segundo Vergara (2006), os tipos de pesquisa podem ser divididos quanto aos fins a que se destinam e quanto aos meios de investigação. Sabendo-se que esses tipos de pesquisa não são mutuamente excludentes, o presente trabalho de pesquisa poderá ser classificado quanto ao fim como exploratório, por ter como finalidade uma pesquisa qualitativa associada a uma metodologia não estruturada, o que permite ao pesquisador melhor entendimento do contexto em que está inserido o problema. Quanto ao meio de investigação por trata-se de um estudo de caso que busca o conhecimento de uma situação real. Este tem um caráter exploratório.

3.1 Sujeitos

Participaram desta pesquisa cinco gestores de TI do STJ.

3.2 Procedimentos

Depois de obter a autorização da chefia para a realização do trabalho no setor de TI, foram realizadas cinco entrevistas não estruturadas com os gestores, todos servidores efetivos do Tribunal. As entrevistas tinham por objetivo verificar como era desenvolvido o contrato com a empresa terceirizada de desenvolvimento de software e ainda quais os benefícios e riscos com aquele contrato.

3.3 Cenário do estudo

O Superior Tribunal de Justiça tem um vasto parque tecnológico com aproximadamente 4.623 estações de trabalho. Somados a este ambiente de infraestrutura de hardware, existe uma complexa gama de sistemas informatizados. Toda essa estrutura é controlada pela Secretaria de Tecnologia da Informação que tem perto de 4.935 (quatro mil, novecentos e trinta e cinco) usuários internos e, ainda, a diversos usuários externos que utilizam os serviços WEB disponíveis, em especial o Sistema PUSH onde existe cadastrado pouco mais de 92.000 usuários.

A Secretaria de Tecnologia da Informação (STI), subordinada ao Diretor-Geral, tem por finalidade prover soluções de tecnologia da informação, automação de processos, comunicação eletrônica e armazenamento de dados. Atualmente é constituída por 4(quatro) Coordenadorias: A Coordenadoria de Comunicação (CCOM), responsável pela comunicação fixa e móvel, a Coordenadoria de Desenvolvimento (CDES), é a responsável pelo desenvolvimento e sustentação das aplicações e sistemas, a Coordenadoria de Relacionamento (CORE), presta o serviço de suporte técnico aos usuários (Certificada ISO 9000, NBR ISO 9001: 2008) e finalizando a Coordenadoria de Infra-Estrutura e Produção (CIEP) possui a atribuição de manter a infraestrutura de TI da organização (certificada em Segurança da Informação – ISO 27001 e ISO 27002) (STJ, Regulamento de Nº4.)

A Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) tem um orçamento robusto para atender suas diversas demandas, no ano de 2009 foram alocados R\$ 64.700.000,00 e executados R\$ 57.160.501,49. No ano de 2010 alocados R\$ 32.407.895,00 e executados R\$ 18.929.652,71. A previsão para 2011 é de R\$ 20.510.415,00. (STJ/STI, 2010).

Estrutura Organizacional

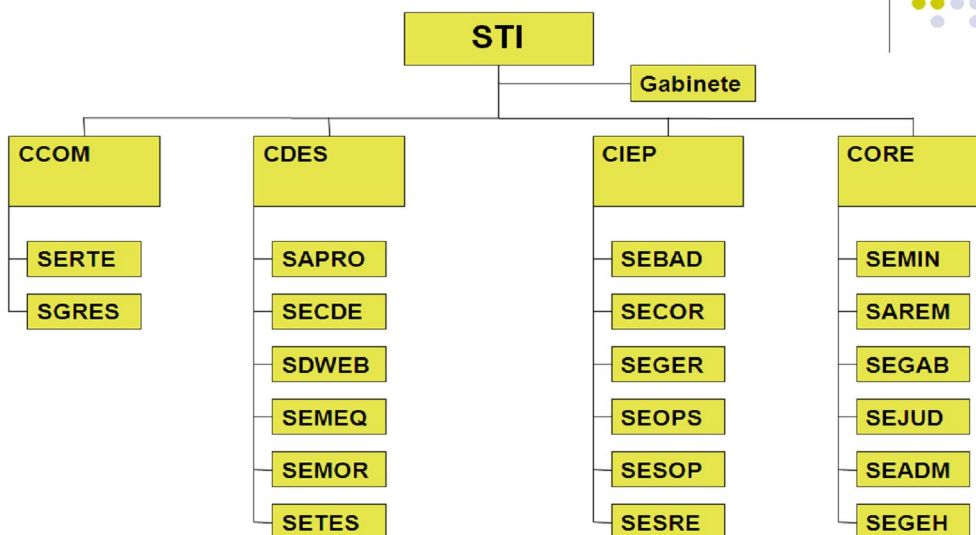


Figura 2: Estrutura organizacional da STJ. Fonte: intranet-STJ

Com o advento da IN 4 e TI Controle o Superior Tribunal de Justiça- STJ passou por uma revolução na terceirização de serviços de tecnologia da informação. O STJ terceirizava parte dos serviços de informática através de um único contrato do tipo *body shop*, caracterizado como alocação simples de profissionais. Hoje, a contratação de serviços de TI no STJ segue modelos que buscam maior eficácia, eficiência e aderência à legislação vigente. Os serviços terceirizados foram divididos em três contratos e dispostos da seguinte forma:

No contrato da CIEP – Central de suporte – a gestão técnica e administrativa é dividida entre o responsável pela Seção de Operação e Controle de Serviços e o coordenador da CIEP, respectivamente. Para o controle das atividades realizadas pela contratada os gestores se utilizam de relatórios de serviços executados, entre outros métodos. Nesse contrato a mensuração do serviço leva em consideração dois critérios: a quantidade de horas solicitadas em ordem de serviços

e comprovadamente executadas e a quantidade de chamados técnicos encaminhados solicitando serviços não planejados na ordem de serviços.

No contrato da CORE – Service Desk – a gestão do contrato é de responsabilidade do coordenador da CORE. O objeto do contrato é calculado com base na quantidade de chamados técnicos de 1º nível (atendimento remoto) e quantidade de chamados técnicos de 2º nível (atendimentos presenciais) atendidos pelo contratante. A fiscalização desses chamados técnicos é auxiliada por uma ferramenta computacional que automatiza a gerência do ciclo de atendimento dos chamados solicitados. O atendimento dos chamados é acompanhado quantitativamente e qualitativamente por servidores públicos das seções da CORE que monitoram a satisfação dos usuários atendidos, por meio de pesquisas.

No contrato da CDES – Fabrica de Software – O gestor do contrato é o coordenador da CDES. O contrato firmado tem como objeto a prestação de serviços de desenvolvimento de software. As entregas da contratada são efetuadas na forma de projetos de desenvolvimento onde a mensuração do trabalho executado utiliza-se da técnica de contagem de pontos de função. Para realizar a fiscalização de forma satisfatória foi necessário organizar as seções da coordenação de desenvolvimento de maneira que cada área ficou responsável por uma das fases de produção.

No contrato da CDES para uma fábrica de software, as ordens de serviços são Utilizadas para a solicitação de execução de parte ou íntegra dos serviços, indicando o número de pontos de função contados pelo STJ para o escopo a ser executado, de acordo com o que é utilizado na metodologia de contagem de pontos de função descrita no “Manual de Práticas de Contagens por Pontos de Função”, publicado pelo IFPUG.

NOME DO PROJETO	% CONCLUÍDO	% ESPERADO		INÍCIO	TÉRMINO
CDES					
PORTAL STJNET	34%	64%		26/12/2007	13/01/2009
Gestão dos Serviços de Transporte	83%	100%		27/09/2007	19/02/2009
Portal do Gestor - PGES	18%	28%		01/09/2008	27/02/2009
CRONOGRAMA PDAW	92%	96%		12/09/2008	27/04/2009
PMOB - Projeto de Modernização da Biblioteca	24%	28%		15/09/2008	29/04/2009
PE - Cronograma do Módulo Digitalizador - I-T-STJ	92%	94%		13/11/2008	05/08/2009
SISFAM - Sistema de Gerenciamento ENFAM	33%	64%		09/09/2008	26/08/2009
Benefícios do Pró-Ser	63%	100%		26/07/2007	31/08/2009
GD - Gestão de Desempenho	87%	89%		12/12/2007	03/11/2009

Figura 3: Projetos concluídos pela fábrica de software em 2009. Fonte: Intranet STJ.

No contrato da CDES da fábrica de software, nota-se que em nenhum dos projetos concluídos em 2009, atingiram o percentual esperado.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.

Depois de consultada a bibliografia e o material teórico que consta neste trabalho procederam-se as seguintes entrevistas de forma não estruturada com os gestores de TI aqui identificados como (G1, G2, G3, G4 e G5) em uma sala de reunião do STJ, cada um respondeu conforme sua área de atuação e conhecimento.

1- Quais os benefícios que a IN 4 e o TI Controle trouxeram para STI?

“Muitos, a governança de TI de forma institucional, o escritório de projetos que atende exclusivamente a STI, o contrato da fábrica de software, permitindo um ganho na sustentabilidade das aplicações e desenvolvimento de softwares, a aplicação de outras práticas como documentar, as regras de negócios e os processos de desenvolvimento que torna o conhecimento global” (G1).

“Outro benefício que precisa ser acrescentado é que no pacote veio o BSC, o STJ tem o seu Plano de gestão e a STI tem outro que na verdade é o desdobramento dele, ou seja, estamos em perfeita sintonia conforme estabelece a IN 4 e TI Controle” (G2).

O objetivo da governança de TI é assegurar que as ações de TI estejam alinhadas com o negócio da organização, agregando-lhe valor. O desempenho da área de TI deve ser medido, os recursos propriamente alocados e os riscos inerentes, mitigados. Assim, é possível gerenciar e controlar as iniciativas de TI nas organizações para garantir o retorno de investimentos e a adoção de melhorias nos processos organizacionais (Acórdão 1603/2008-TCU – Plenário).

Observa-se que existe empenho dos gestores em atender a legislação e buscar as melhores práticas, contudo, ressalta-se no entanto que o desempenho deve ser medido e aferido.

2-Qual o quantitativo de servidores na STI, Incluindo terceirizados?

“Somos 169 servidores, 64 terceirizados e ainda 24 estagiários.” (G3).

3- Quantos estão no desenvolvimento?

“temos 78 nesta área” (G4).

4- Com que base legal se justifica contratar um serviço de Fabricar Software tendo um quantitativo tão grande de servidores nesta área?

“Toda contratação de serviço na STI possui um processo definido, uma elaboração de projeto em que são feitas as análises de custo-benefício dos serviços a serão contratados, uma estimativa de preços e depois vem a licitação, aconteceu desse jeito com a fábrica.” (G1).

“Temos a motivação, a necessidade e o mais importante a demanda” (G5).

“Seria necessário duas vezes mais esse quantitativo para atender a demanda” (G1).

“Até setembro atendemos 5648 demandas no setor de desenvolvimento” (G4).

“Ainda temos em desenvolvimento 11 softwares novos e 172 sistemas para dar sustentação” (G4).

Parece-nos que o quantitativo não é tão pouco. Para o colegiado TI Controle (2008) Na fundamentação do objetivo para contratação deve-se procurar responder a perguntas como: Qual é a necessidade? Qual é o problema? O problema realmente precisa ser resolvido? Qual é o custo de resolvê-lo? Qual é o impacto de resolvê-lo? E o de não resolvê-lo? Quais as alternativas de solução? Só otimizar o processo de trabalho sem informatizar não resolveria o problema? Informatizar o processo realmente resolve o problema? Informatizar cria outros

problemas ou gargalos? Os problemas ou gargalos gerados são problemas maiores que o problema a ser resolvido? Há soluções prontas?. Para tanto, complementa Saad (2006) que a contratação de serviços de TI não será eficaz, eficiente e efetivamente econômica se não existir um amplo planejamento que seja capaz de orientar os investimentos, assegurar os benefícios pretendidos e estabelecer processos para alcançar os objetivos estabelecidos.

5- A fabrica de Software é a solução? Por que não fazer concurso público?

“Não é a melhor, melhor seria o concurso público, mas é a opção dentro da legalidade para atender a necessidade de agora” (G5).

“No concurso público não temos como definir o perfil do novo servidor ele poderá ter a especialização em Rede de Computadores, ou Banco de Dados e não de desenvolvimento” (G2).

O concurso público é uma primazia constitucional, deve ser uma meta, precisa-se aplicar a governança pública e buscar a eficiência mesmo que essa venha a longo prazo. Para tanto, complementa Meirelles (2006) Que a eficiência é um dos deveres da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade o que exige resultados positivos, qualitativos e satisfatórios para o serviço público.

A professora Di Pietro (2005), Vai além ao afirmar que o princípio da eficiência deve ser visto na forma de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para obter os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores

resultados na prestação do serviço público. Não basta ser legal, estar dentro das normas, seguir a legislação é preciso buscar eficiência na gestão pública.

6. Tive a oportunidade de acompanhar o desenvolvimento de um software na seção em que trabalho, o GST, desenvolvido pela Fábrica de Software, demorou muito tempo para ser finalizado e não atendeu as expectativas o que ocorreu?

“Existem variáveis que não conseguimos controlar, todos os softwares são fabricados conforme o contrato seguindo a melhor governança de TI, as peças são feitas em separado conforme a especificação em UML” (G4).

“Uma variável fundamental eu não sei qual o engenheiro de Software esta compilando os códigos, qual sua experiência, que maneira ele vai montar a solução para aquela aplicação” (G3).

“Outra variável e que todo levantamento e feito de forma virtual e as peças vão sendo montadas aos poucos e às vezes o resultado não sai como queríamos” (G2).

“Outra variável constante é o cliente final que solicita o sistema e depois de pronto. diz não era bem isso que ele queria” (G5).

7. O que a STI tem feito para impedir essas variáveis?

“Melhorando os processos” (G1).

“Estamos pensando em incluir no contrato uma espécie de protótipo navegável que seria uma simulação de como o software ficaria na prática isso facilitaria e atenuaria os riscos da baixa qualidade” (G4).

“Algo que quero acrescentar e que todo software projetado pela fabrica tem garantia e que toda inconsistência contratual tem multas e retenções de valores” (G2).

As respostas dos gestores indicam que uma possível falha na concepção do projeto pode ter acontecido. Para Meirelles (2006) A Gestão de Contratos é um

conjunto de procedimentos administrativos que envolvem a supervisão, o acompanhamento, a fiscalização, a execução contratual, a fiel observância das cláusulas contratuais e a perfeita realização do objeto, que tem como fundamento o atendimento de uma necessidade pública, considerando os aspectos técnicos da contratação, o cronograma de trabalho e a qualidade do material e serviço contratados. Percebe-se que as variáveis mencionadas poderiam ser atenuadas com mais planejamento.

Sem falar que um aspecto fundamental ao contratar um serviço da modalidade Fabrica de Software é primar pela qualidade de execução dos serviços. A garantia da qualidade esta relacionada ao processo de rever e auditar as soluções apresentadas pelos fornecedores, de acordo com procedimentos e padrões aplicáveis e definidos pelo contratante. Isso deve ser feito de forma minuciosa, avaliando e detectando possíveis desvios em relação aos requisitos e padrões contratados. Outra ação seria uma constante renovação nos processos metodológicos e diversos testes no produto final para uma avaliação da qualidade e dos resultados obtidos (REZENDE, 2006).

8. Então qualquer serviço de TI havendo necessidade, motivação e um projeto podem ser contratados pela STI ?

“Não , tudo que envolver gestão de processos e segurança da informação é proibido” (G1).

“Quando ele fala em gestão de processos ele quer dizer governança de TI” (G3).

9. A Proibição de fabricação de software pela via da terceirização não poderia ser incluída na IN 4 e TI Controle?

“Não, Administração Pública não têm como atender a demanda” (G1).

A IN4 determina que a gestão de processos de TI e as atividades de coordenação na área de segurança de sistemas não podem ser terceirizadas. Os órgãos ficam, portanto, impedidos de estabelecer vínculo de subordinação com funcionários das empresas fornecedoras e de contratar funcionários para trabalhar por meio da métrica homens-hora (AYRES, 2009).

Contudo, no caso da contratação de serviços na modalidade fábrica de software, há um grande risco de segurança de dados, gastos exagerados do erário público, um atendimento inadequado na relação com o cliente. Desta forma a Fábrica de Software é um claro exemplo da falta de economicidade, eficiência e eficácia.

CONCLUSÃO

A crescente demanda por serviços públicos no contexto brasileiro tem ratificado o papel que o processo de terceirização tem na Administração Pública. Parece, portanto, uma constante e parece também que é um caminho sem volta no serviço público, tendo em vista a necessidade do atendimento da crescente demanda pelos serviços públicos. No Judiciário, por exemplo, segundo Barcelos Silva (2004), baseado em dados fornecidos pelo Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, houve um aumento, entre 1989 e 2001, de 568% no número de processos distribuídos para os Tribunais Regionais Federais. Dessa forma, ser eficiente e eficaz é cada vez mais uma necessidade e uma cobrança da sociedade civil. E a terceirização surge como um artifício legal de melhoria para a prestação desses serviços públicos.

A terceirização envolve muitas variáveis e em TI elas são multiplicadas. O que parece ser solução pode se tornar um problema. É preciso ver a necessidade, bem como ter claros os motivos que geram essa necessidade de terceirização. Terceirizar TI exige um projeto com todas as fases e envolvimento do objeto a ser terceirizado. No caso do STJ, o processo de terceirização tem seguido a legislação vigente e os acordos do colegiado TI Controle, o que traz legalidade ao processo. Todavia ressalta-se a questão da qualidade, como foi explicitado anteriormente.

Contudo, no caso da fabricação de software, há um grande risco de segurança de dados, gastos exagerados do erário público, um atendimento inadequado na relação com o cliente. Além desse risco, ressalta-se aqui o fato de que essa atividade pode ser considerada como uma atividade fim da Administração Pública, o que requer maiores cuidados. No que se refere ao STJ, a fábrica de software não estava conseguindo lidar adequadamente com diversas variáveis,

como por exemplo, o acompanhamento adequado do desenvolvimento do software, o que representa um grande risco para a qualidade, para não dizer da satisfação do usuário. Além disso, como discutido, a empresa terceirizada entregou softwares com diversas inconsistências técnicas (linguagem, formatação etc.). Diante disso, há indícios de que a utilização da terceirização de serviços de TI na modalidade de Fábrica de Software pode ser extinta no Superior Tribunal de Justiça, já que existe pessoal qualificado para atender com excelência a demanda existente na Casa.

Os resultados encontrados no trabalho apresentam algumas limitações metodológicas que estudos futuros poderão sanar. Para estudos futuros sugere-se que seja reavaliado a profundidade de análise dos processos de desenvolvimento de software, bem como as entrevistas não apenas com os gestores dos contratos de terceirização, mas também com desenvolvedores e outros servidores do Tribunal que atuam diretamente ou indiretamente na área. Outra sugestão é entrevistar de maneira estruturada alguns clientes importantes da área de TI do Tribunal a fim de verificar os principais pontos de insatisfação com os produtos originários desse processo de terceirização. Por fim, observa-se a necessidade de uma comparação com outros Tribunais Superiores com vistas a verificar os pontos positivos e os negativos que podem ser aplicado no STJ.

Ante o exposto, a despeito de o processo de terceirização ser um caminho sem volta, ressalta-se aqui a necessidade de ratificar efetivamente, ao menos nessa área técnica e estratégica de TI, os princípios constitucionais normatizadores da Administração Pública, quais sejam os de legalidade, de impessoalidade, de moralidade, de publicidade e de eficiência. No STJ, ao menos na gestão vigente 2010-2012, com o cancelamento de alguns contratos de terceirização, vislumbra-se nos ares nessa luta que permeia a moralidade e a eficiência da gestão pública.

Assim, espera-se que esta estrada seja seguida por outros Tribunais e ainda por toda Administração Pública.

REFERÊNCIAS

- AYRES, Antonio de Pádua Salmeron. *Terceirização de TI: Tecnologia e ferramentas de gestão*. São Paulo: Atlas, 2009.
- BARCELOS SILVA, I. A Motivação de juízes e servidores como técnica de eficiência. *Revista do centro de estudos judiciários*, 2004 p-24, 43-48.
- BRASIL. LEI Nº 8.666 - *Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências* - de 21 de junho de 1993.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2005.
- GONÇALVES, Renato S. Terceirização da TI com Governança de Outsourcing, 2008. Disponível em <http://governadeti.blogspot.com/2008/05/terceirizacao-da-ti-com-governanade.html>. Acesso em: 20 ago 2010.
- MAGALHES, I.V; PINHEIRO, W.B. *Gerenciamento de Serviços de TI na Prática*. Novatec. São Paulo, 2007.
- MARQUES, Fabíola; ABUD, Cláudia José. *Direito do Trabalho*. São Paulo: Atlas, 2007.
- MARTINS, Sergio Pinto. *A Terceirização e o direito do trabalho*. 7ª Edição. São Paulo: Atlas, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 34ª edição, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *A Reforma do Aparelho do Estado e a Constituição de 1988*. Enap n.1. Brasília, 1997

RAMOS, Dora Maria de Oliveira. *Terceirização na Administração Pública*. São Paulo: 2001.

REZENDE, Denis A. *Sistemas de Informações Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2005.

REZENDE, Denis A. *Engenharia de Software e Sistemas de Informações*. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SAAD, Alfredo Carlos. *Terceirização de serviços de TI*. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, STJ. Regulamentação de Serviços. Disponível em: <http://www.stj.jus.br>. Acesso em: 30 ago 2010.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, STJ. IN nº 4, de 04 de outubro 2010 - atribuições e responsabilidades dos Gestores. Disponível em: http://bdjur.stj.gov.br/dspace/bitstream/2011/863/1/Int_4_2010_Out.pdf

TICONTROLE, Comunidade De Tecnologia Da Informação Aplicada Ao Controle. Disponível em: <http://www.ti.controle.gov.br>. Acesso em: 15 out 2010.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *O TCU e a Fiscalização de Tecnologia da Informação*. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 15 out 2010.

VERGARA, Sylvia C. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2006.